



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 76/2019.

Teresina (PI), 22 de março de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 86/2019

Autor: Vereador Deolindo Moura

Ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de lâmpadas ou luminárias de diodo emissor de luz – LED quando da implantação de novos loteamentos, novas vias admitidas como públicas e praças e parques urbanos e equipamentos comunitários no âmbito do Município de Teresina e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO

O insigne vereador Deolindo Moura apresentou Projeto de Lei que “Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de lâmpadas ou luminárias de diodo emissor de luz – LED quando da implantação de novos loteamentos, novas vias admitidas como públicas e praças e parques urbanos e equipamentos comunitários no âmbito do Município de Teresina e dá outras providências.”

Em mensagem, o nobre parlamentar afirma que a iluminação de LED, em substituição às lâmpadas de vapor de sódio, mercúrio ou vapor metálico, promove a preservação do meio ambiente e maior economia com gastos em energia elétrica.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.



IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL

4.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

Em que pese a Constituição Federal conferir à União a competência privativa para legislar sobre telecomunicações e energia (art. 22, IV), nesta situação concreta, o projeto não pretende interferir na normatização estabelecida pelo órgão regulatório em questão, a saber a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

Nesse sentido, a Resolução Normativa da ANEEL nº 414/2010 já disciplinou que a responsabilidade pela prestação do serviço de iluminação pública é do Município, conforme se verifica a seguir:

Art. 21. A elaboração de projeto, a implantação, expansão, operação e manutenção das instalações de iluminação pública são de responsabilidade do poder público municipal ou distrital, ou ainda de quem tenha recebido deste a delegação para prestar tais serviços. (Redação dada pela Resolução Normativa ANEEL nº 768, de 23.05.2017)

Destarte, insere-se na competência municipal dispor sobre a matéria, nos termos do art. 30, incisos I e V da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88.

4.2 – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

Superado esse âmbito de apreciação, verifica-se ainda que a proposição legislativa versa sobre matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, segundo constatado no art. 71, inciso XXVII da Lei Orgânica do Município – LOM, o qual prevê:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XXVII - permitir ou autorizar a execução de serviços públicos por terceiros, na forma da lei;

Assim, o presente projeto de lei, de iniciativa parlamentar, está em dissonância com a legislação local, porquanto representa uma ingerência na competência



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

privativa do Poder Executivo, afrontando, desse modo, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, CRFB/88, uma vez que padece de inconstitucionalidade formal subjetiva.

Esse é o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal – STF, em sede da ADI nº 3.343/DF, *in verbis*:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.449/04 DO DISTRITO FEDERAL. PROIBIÇÃO DE COBRANÇA DE ASSINATURA BÁSICA NOS SERVIÇOS DE ÁGUA, LUZ, GÁS, TV A CABO E TELEFONIA. INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR E PRESTAR OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICAÇÕES E ENERGIA ELÉTRICA (CF, ART. 21, XI E XII, 'b', E 22, IV). FIXAÇÃO DA POLÍTICA TARIFÁRIA COMO PRERROGATIVA INERENTE À TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, III). AFASTAMENTO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO-MEMBRO PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO (CF, ART. 24, V E VII). USUÁRIO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CUJO REGIME GUARDA DISTINÇÃO COM A FIGURA DO CONSUMIDOR (CF, ART. 175, PARÁGRAFO ÚNICO, II). PRECEDENTES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E GÁS. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO (CF, ART. 2º). PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

[...]

12. A iniciativa parlamentar de lei que versa sobre serviços públicos significa indevida ingerência do Poder Legislativo na atuação reservada ao Poder Executivo, constituindo ofensa ao princípio constitucional da reserva da administração. (grifo nosso)

Dessa forma, verifica-se que o projeto de lei em comento, ao dispor acerca da obrigatoriedade de utilização de lâmpadas de Led nos equipamentos de iluminação pública, acaba por estabelecer obrigações aos concessionários do referido serviço público que afetam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos firmados entre eles e o poder público, por incluir despesas que não foram contempladas no momento da concessão.

Sobre o tema, cumpre enfatizar que a doutrina, no firme posicionamento de Caio Tácito, abarca a tese constituída pela Jurisprudência da Corte Administrativa Francesa, podendo-se agregar a ela a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, 8ª ed., pág. 393), o qual afirma que:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe correspondera. A equação econômico-financeira é intangível. Vezes a basto têm os autores encarecido este aspecto. (grifo nosso)

Ademais, no caso em apreço, o presente projeto, de iniciativa parlamentar, versa sobre temática inserta à reserva da administração, haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais, uma vez que não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353, afirma o seguinte:

Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.

Nessa linha de intelecção, cumpre enfatizar ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, o diploma impugnado, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.

Sobre o assunto, é importante também transcrever trecho da obra “Direito Municipal Brasileiro”, de autoria do professor Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.

(...)

todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712). (grifo nosso)

Acerca da matéria, é oportuno ainda trazer à baila posicionamento do STF que já decidiu o seguinte:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.

A corroborar o exposto, colaciona-se o excerto abaixo:

TJ - 2249497-43.2015.8.26.0000 - CATANDUVA.Art. 2º, § único, da Lei nº 5.693, de 02 de outubro de 2015, do Município de Catanduva. Deliberação Legislativa autorizando o Chefe do Poder Executivo municipal a substituir lâmpadas danificadas por lâmpadas de LED. Matéria tipicamente administrativa. Ofensa à reserva da Administração e ao princípio da separação de poderes. Inexistência de ofensa ao art. 25 da CE. 1. A realização de ato de gestão pelo Poder Executivo configura matéria tipicamente administrativa, de forma que a submissão de tais atos a autorização do Poder Legislativo configura ofensa à reserva da administração e à separação dos poderes (art. 5º, “caput”, § 1º, art. 47, II e XIV, e art. 144 da CE/89). 2. Inocorrência de criação ou aumento de despesa pública, não se visualizando, portanto, ofensa aos arts. 25 da CE. 3. Procedência da ação.

4.3 – DA LEGALIDADE E DA JURIDICIDADE



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Contudo, não obstante não seja viável o parlamentar iniciar proposição dessa natureza, é inquestionável que o objeto da proposição está em consonância com as leis aplicáveis.

Cumprido citar os dispositivos constantes na Lei Federal nº 9.991/2000, a qual dispõe sobre a realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica. Eis a redação a seguir:

Art. 1º As concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica ficam obrigadas a aplicar, anualmente, o montante de no mínimo, setenta e cinco centésimos por cento de sua receita operacional líquida em pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico, e no mínimo, vinte e cinco centésimos por cento em programas de eficiência energética no uso final, observado o seguinte:

(...)

Art. 4º Os recursos para pesquisa e desenvolvimento, previstos nos arts. 1º a 3º, exceto aquele previsto no parágrafo único do art. 1º, deverão ser distribuídos da seguinte forma: ("Caput" do artigo com redação dada pela Lei nº 12.111, de 9/12/2009)

I - 40% (quarenta por cento) para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991; (Inciso com redação dada pela Lei nº 10.848, de 15/3/2004)

II - 40% (quarenta por cento) para projetos de pesquisa e desenvolvimento, segundo regulamentos estabelecidos pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL; (Inciso com redação dada pela Lei nº 10.848, de 15/3/2004)

III - 20% (vinte por cento) para o MME, a fim de custear os estudos e pesquisas de planejamento da expansão do sistema energético, bem como os de inventário e de viabilidade necessários ao aproveitamento dos potenciais hidrelétricos. (Inciso acrescido pela Lei nº 10.848, de 15/3/2004)

(...)

§ 2º Entre os programas e projetos de pesquisa científica e tecnológica do setor de energia elétrica, devem estar incluídos os que tratem da preservação do meio ambiente, da capacitação dos recursos humanos e do desenvolvimento tecnológico.

(...)

§ 4º Nos programas e projetos de pesquisa e inovação tecnológica do setor de energia elétrica, deverá ser priorizada a obtenção de resultados de aplicação prática, com foco na criação e no aperfeiçoamento de produtos, processos, metodologias e técnicas. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 13.203, de 8/12/2015)

A par disso, tendo em vista a relevância da proposição legislativa em análise, sugere-se que o projeto de lei em enfoque seja transformado em indicativo de lei.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

A indicação, nos termos do art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT, consiste em uma proposição escrita através da qual o Vereador sugere medidas de interesse público aos Poderes competentes. Nesse sentido, segue-se a redação do mencionado dispositivo, *in verbis*:

Art. 110. Indicação é a proposição escrita pela qual o Vereador sugere medidas de interesse público aos Poderes competentes. (grifo nosso)

V - CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Denise C. G. Maciel
DENISE CRISTINA GOMES MACIEL
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06856-0 CMT